



**SENADO FEDERAL**  
Advocacia do Senado Federal  
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO **ROBERTO BARROSO**, EMINENTE  
RELATOR DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) N. 7.222,  
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

REQUERENTE: **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE, HOSPITAIS E ESTABELECIMENTOS E  
SERVIÇOS (CNSAUDE)**

REQUERIDO: **PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
CONGRESSO NACIONAL**

(Processo SF nº 00200.014576/2022-11)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI QUE INSTITUI PISO SALARIAL PARA AS CATEGORIAS DA ENFERMAGEM. EMENDA CONSTITUCIONAL N. 114/2022. ARGUIÇÃO DE VÍCIOS FORMAIS E MATERIAIS. MEDIDA CAUTELAR. INDEFERIMENTO.

1. O momento da conclusão do ato jurídico é que dá os parâmetros para aferição de sua validade. Princípio geral *'tempus regit actum'*. Na data da promulgação da lei impugnada, já vigorava o art. 198 da Constituição da República com a redação da Emenda à Constituição n. 114/2022, afastados os supostos vícios narrados à inicial.
2. No mérito, a Lei n. 14.434/2022 estabelece piso salarial, resultante de efetiva ponderação do legislador, que levou em conta os custos públicos e privados da medida, sendo certo que nenhum elemento da presente ação permite infirmar, com juízo de certeza, a opção legislativa legitimamente votada com ampla convergência pelos parlamentares de ambas as Casas do Congresso Nacional.
3. A liberdade econômica não ostenta preponderância *a priori* sobre o direito fundamental social de piso salarial. A atividade legislativa que dá cumprimento ao mandado constitucional, por isso, não constitui ingerência sobre a atividade privada.
4. Pelo indeferimento da cautelar.

**O SENADO FEDERAL**, por meio da ADVOCACIA DO SENADO FEDERAL, nos termos do art. 52, XIII, da Constituição da República, e dos artigos 230, §§ 1º e 5º, 78 e 31 do Regulamento Administrativo do Senado Federal (Resolução do Senado Federal nº 13, de 25 de junho de 2018), correio eletrônico [advocacia@senado.leg.br](mailto:advocacia@senado.leg.br), vem à presença de Vossa Excelência apresentar suas

## INFORMAÇÕES



**SENADO FEDERAL**  
Advocacia do Senado Federal  
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

acerca do pedido cautelar na **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.222**, o que faz consoante os fundamentos adiante coligidos.

I

EXPOSIÇÃO

1. Cuida-se da ação direta de inconstitucionalidade n. 7.222, movida pela **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE, HOSPITAIS E ESTABELECIMENTOS E SERVIÇOS (CNSaúde)** em face dos artigos 1º e 2º da Lei n. 14.434, de 4 de agosto de 2022, que *“altera a Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, para instituir o piso salarial nacional do Enfermeiro, do Técnico de Enfermagem, do Auxiliar de Enfermagem e da Parteira”*.
2. A autora entende que a lei está eivada de vício de iniciativa e de competência (por ofensa à autonomia orçamentária dos entes federados) e vício quanto ao requisito de validade do art. 169, §1º, inc. I, da Constituição da República, que trata da prévia dotação orçamentária suficiente para leis que concedam reajuste ou vantagem a servidores públicos. Entende, por essas razões, que a norma é formalmente inconstitucional.
3. A título de inconstitucionalidade formal, alega ainda “descumprimento do dever de justificação ínsito das regulamentações que impõem custos”, invocando em seu apoio a cláusula constitucional do devido processo legal e, ainda, o art. 5º da Lei n. 13.874/2019.
4. Adiante, suscita a inconstitucionalidade material da lei, em virtude de suposta irrazoabilidade e desproporcionalidade, dirigismo e ingerência estatais indevidos, violação de regras atinentes à concessão de reajustes em anos eleitorais e ocorrência de *‘captura regulatória’* do Congresso Nacional.
5. O eminente relator, Ministro ROBERTO BARROSO, adotou o rito do art. 10 da Lei n. 9.868/99. Desse modo, as presentes informações cingem-se ao que se reputa necessário para a apreciação, pelo egrégio Pleno, do pedido cautelar.
6. É a breve exposição.



**SENADO FEDERAL**  
Advocacia do Senado Federal  
**Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET**

**II**

**SÍNTESE DO PROCESSO LEGISLATIVO**

7. A norma legal impugnada tem origem no Projeto de Lei n. 2.564/2020, de autoria de Sua Excelência o Senador FABIANO CONTARATO.

8. A justificação da proposta tem o seguinte teor:

A enfermagem e suas atividades auxiliares, categorias de profissionais abnegados, que colocam em risco a própria saúde para salvar vidas de outras pessoas, surpreendentemente continuam absolutamente desvalorizadas por todo o Brasil. O reconhecimento popular da importância dessas categorias, infelizmente, não corresponde a remunerações dignas. É essa incoerência que este projeto pretende corrigir.

A Constituição Federal determina no inciso V, do art. 7º, que é direito dos trabalhadores o “piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho”. No entanto, só no estado do Espírito Santo, o salário médio de Enfermeiros é inferior a dois salários mínimos. Técnicos, Auxiliares de Enfermagem e Parteiras, têm remunerações ainda mais baixas. Esse injusto cenário não é muito diferente na maioria dos estados brasileiros.

A proposta de piso salarial nacional para Enfermeiros tem por referência o sétuplo do atual salário mínimo. Técnicos de Enfermagem perceberão mensalmente pelo menos 70% desse valor referencial e Auxiliares de Enfermagem e Parteiras, 50%.

A fixação do piso salarial nacional a profissionais da enfermagem e das atividades auxiliares é um reparo imprescindível de ser feito. É preciso lembrar que na carreira da saúde a disparidade salarial é evidente e marcante, basta comparar a remuneração de Médicos com a de Enfermeiros.

Vale lembrar ainda que, enquanto o mundo enfrenta o maior desafio sanitário deste século, o valor dos profissionais da saúde ficou ainda mais explícito e inquestionável. Pessoas de diversos países passaram a sair nas janelas e a aplaudir os verdadeiros heróis, aqueles que se colocam em risco diariamente para salvar vítimas da Covid-19.

Este projeto, portanto, é a melhor homenagem que podemos fazer a esses profissionais. É por essa razão que peço o apoio dos ilustres Pares na aprovação desta matéria.

9. Sua tramitação inicial, no âmbito do Senado Federal, seguiu o rito de deliberação aprovado para assegurar o funcionamento das atividades legislativas durante a pandemia, razão pela qual foi submetido diretamente ao Plenário.



**SENADO FEDERAL**  
Advocacia do Senado Federal  
**Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET**

10. Foi relatora, no Senado Federal, Sua Excelência a Senadora ZENAIDE MAIA, que examinou a matéria no Parecer n. 317, de 2021 (de Plenário). Na ocasião, Sua Excelência registrou:

A instituição de pisos salariais para empregados celetistas insere-se no campo temático do Direito do Trabalho. Normas com esse conteúdo estão entre aquelas de iniciativa comum, prevista no art. 61 da Constituição Federal. Cabe ao Congresso Nacional legislar sobre o tema, nos termos do art. 48 da mesma Carta. Dadas as circunstâncias notórias de pandemia, a matéria é submetida diretamente ao Plenário desta Casa.

Observados esses pressupostos, em seu aspecto trabalhista, a proposta não apresenta vícios de natureza constitucional, nem de ilegalidade. Tampouco apresenta problemas regimentais ou de técnica legislativa.

No que se refere aos servidores da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias e fundações, precisamos iniciar um grande projeto nacional de valorização dos profissionais de saúde. Cremos que, a exemplo do que foi feito em relação aos professores, com a Lei no 11.738, de 16 de julho de 2008, que instituiu “*o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica*”, o momento é oportuno para que os Enfermeiros, Técnicos e Auxiliares em Enfermagem e Parteiras recebam a devida valorização. Nesse sentido, a União pode instituir mecanismos de compensação aos entes menos favorecidos econômica e fiscalmente.

Como se pode perceber, somos favoráveis à aprovação do PL no 2.564, de 2020.

Esse entendimento decorre, em primeiro lugar, de que o “piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho” é um direito constitucional assegurado no inciso V, do art. 7º da Constituição Federal. Não se pode negar que as atividades auxiliares na saúde são complexas e estafantes, exigindo forças físicas e mentais, coragem, destemor e humanidade. Muitos sofrem as perdas dos outros como se fossem suas e vivem a beira de colapsos nervosos.

Com um piso salarial nacional poderemos oferecer serviços de saúde, com qualidade, a todos os brasileiros. Não é razoável exigir que, justamente aqueles que trabalham nas piores condições recebam os piores salários ou remunerações. Em suma, a valorização desses profissionais trará uma melhoria na qualidade do atendimento e haverá um estímulo à interiorização dos mais competentes.

Não cremos que, como afirmam alguns, haverá desestímulo à contratação de profissionais de saúde. Esse é um antigo argumento dos empregadores interessados em pagar baixos salários. Com remuneração digna, Enfermeiros, Técnicos, Auxiliares de Enfermagem e Parteiras poderão sobreviver com um emprego único, sem acumular cargos ou funções, e haverá mais empregos para todos. Em última instância, com uma jornada menor, melhorarão os parâmetros de atendimento e de saúde.

Também não concordamos que as negociações coletivas sejam a solução para responder às demandas dos profissionais da saúde. Há dificuldades para a



**SENADO FEDERAL**  
Advocacia do Senado Federal  
**Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET**

unificação das reivindicações e existe um exército de reserva de desempregados, disposto a trabalhar apenas para sobreviver.

Além disso, a pandemia é o argumento mais relevante no momento. Ela nos ensinou que a presença do Estado e a intervenção dele podem ser fundamentais em certos momentos. Profissionais eficientes, planejamento e centralização podem reduzir perdas e restabelecer a normalidade em caso de novas crises pandêmicas ou novas ondas.

Estudos indicam que a ciência e a saúde serão os grandes motores do desenvolvimento no futuro. Basta que olhemos para a China, o Reino Unido e os EUA, locais onde a autoridade central agiu mais forte e rapidamente. Eles estão saindo da crise bem antes dos outros.

(...)

11. Submetida a discussão, na sessão deliberativa semipresencial de 24 de novembro de 2021, manifestaram-se eloquentemente em favor da proposta, usando da tribuna para discursar, os seguintes senadores e senadoras: CARLOS PORTINHO, VENEZIANO VITAL DO REGO, RANDOLFE RODRIGUES, DAVI ALCOLUMBRE, WEVERTON, EDUARDO BRAGA, IZALCI LUCAS, LUIZ DO CARMO, ELIZIANE GAMA, CHICO RODRIGUES, RODRIGO CUNHA, REGUFFE, MARCELO CASTRO, ZEQUINHA MARINHO, KÁTIA ABREU, JAYME CAMPOS, WELLINGTON FAGUNDES, ALESSANDRO VIEIRA, ROGÉRIO CARVALHO, ESPERIDIÃO AMIN, ANTONIO ANASTASIA, NELSON TRAD, DÁRIO BERGER, RENAN CALHEIROS, FABIANO CONTARATO (o autor da proposta), e ZENAIDE MAIA (relatora).

12. Encerrada a discussão, em virtude do amplo consenso em torno da proposta, o Presidente submeteu a matéria à votação simbólica, sendo aprovada por unanimidade.

13. Importa destacar esse ponto para refutar a ilação da parte autora no sentido de que a aprovação simbólica seria um *minus* em relação à qualidade da deliberação – o que não corresponde em absoluto à verdade. Na verdade, como se sabe, os projetos submetidos à votação simbólica são geralmente aqueles que contam com ampla maioria ou unanimidade – e, portanto, nos casos em que o debate legislativo amadureceu suficientemente em torno da aprovação da proposta.

14. Também importa ressaltar que houve participação patronal nas negociações e na formação do convencimento dos Senadores da República – o que afasta tentativa de aplicação da tese da captura regulatória para o Poder Legislativo.

15. Com efeito, lê-se do discurso de Sua Excelência o Senador ZEQUINHA MARINHO:



**SENADO FEDERAL**  
Advocacia do Senado Federal  
**Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET**

Eu recebi documentos, informações, ligações do setor **patronal**, dizendo da preocupação, que o setor, certamente, não aguentaria, mas os valores aqui postos eu tenho certeza de que vão caber dentro do orçamento de cada hospital, de cada prefeitura, dos governos estaduais e do setor privado também, porque, como disse, é um pontapé inicial rumo a conquistas que esse grupo de trabalhadores precisa chegar e conquistar. (grifos nossos)

16. Deve-se ressaltar, inclusive, que a proposta inicial fixava um valor muito mais elevado como piso remuneratório das categorias. Foi justamente o exercício do debate político e a busca de consensos, no trabalho do autor e da Relatora da proposta, que conduziram à ampla convergência formada em torno do valor que veio a ser finalmente aprovado.

17. Informe-se, ainda, que o Senado Federal recebeu inúmeros ofícios (mais de quinhentos) de Casas Legislativas municipais e estaduais, prefeituras, associações e diversas entidades com manifestações favoráveis à aprovação do piso remuneratório nacional da enfermagem.

18. Enviada à Câmara dos Deputados, a matéria teve como relatora Sua Excelência a Deputada CARMEN ZANOTTO e foi submetida à deliberação pelo Plenário, em virtude da aprovação de requerimento de urgência n. 2600/2021, no dia 4 de maio de 2022.

19. Antes disso, no entanto, houve a instalação de Grupo de Trabalho, por Ato do Presidente de 16/12/2021, para avaliação do impacto financeiro da proposta.

20. O grupo de trabalho promoveu, inclusive, a participação da autora da presente ADI. Em suas conclusões, o Grupo de Trabalho registra os seguintes dados, de grande relevo para a formação da convicção do julgador:

Portanto o valor apurado por este relator, após as análises e reuniões por este Grupo de Trabalho é o de R\$ 16,310 bilhões de reais, reiterando feitas a conclusão do impacto financeiro apurado em relação ao Piso Salarial previsto no Projeto de Lei. Destaca-se que mesmo utilizando de valores de encargos sociais diferentes do apresentado na Nota Técnica do Ministério da Saúde para o setor privado, conseguimos observar estes valores de uma mesma escala equivalente, não prejudicando a apuração feita e que deverá servir para equalizar os debates da câmara em busca da aprovação deste PL.

**Tal valor representa um acréscimo de apenas 2,02% da massa salarial anual das organizações contratantes e cerca de 2,7% do PIB da Saúde do país em 2020**, mesmo ano de apuração da RAIS. No que diz respeito ao setor privado, este valor representaria cerca de 4,8% do faturamento dos planos e



**SENADO FEDERAL**  
Advocacia do Senado Federal  
**Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET**

seguros de saúde em 2020 e quando comparamos o montante total ao orçamento do SUS, observamos que este valor equivale a 10,88% do orçamento do Ministério da Saúde em 2020. (grifos nossos)

21. O Partido Novo apresentou requerimento de retirada de pauta. Na ocasião, Sua Excelência, o Deputado TIAGO MITRAUD, sustentou, em sentido similar a que agora faz a autora da presente ação, a perspectiva de fechamento de leitos, hospitais e de derrocada de empregos em virtude da proposta. O requerimento foi derrotado pela expressiva votação de 430 votos contrários e 14 votos favoráveis.

22. Do parecer na Câmara dos Deputados se destaca o seguinte:

Observamos que inexistente qualquer objeção quanto aos pressupostos de constitucionalidade do Projeto de Lei no 2.564, de 2020, bem como dos projetos apensados.

As proposições atendem aos preceitos constitucionais formais concernentes à competência legislativa da União, às atribuições do Congresso Nacional e à legitimação de iniciativa parlamentar, nos exatos termos dos artigos 22, inciso I; 48; 59, inciso III; e 61, todos da Constituição da República.

No que respeita à constitucionalidade material, também há harmonia entre as alterações propostas com as disposições da Lei Maior.

A possibilidade de estabelecer o piso salarial profissional nacional encontra abrigo no art. 7º, V, do texto constitucional. A complexidade do trabalho dos profissionais de saúde, sua importância e peculiaridades no exercício de suas atribuições, a justificar o piso salarial, também podem ser extraídas da própria Constituição quando prescreveu, de forma destacada, a possibilidade de acumulação remunerada de cargos, regime jurídico e obrigatoriedade da União prestar assistência financeira complementar aos demais entes federativos (art. 37, XVI, “c”; arts. 196, 197 e 198, §5º da CF/88 e §2º do art. 17 do ADCT).

Na esteira do texto constitucional, a fixação do piso salarial nacional do enfermeiro, do técnico de enfermagem, do auxiliar de enfermagem e da parteira compatibiliza-se com o texto constitucional eis que observa, além do princípio da isonomia profissional, os demais princípios constitucionais que ditam a distribuição de competências legislativas, administrativas e tributárias entre União, Estados e Municípios, respeitando o Pacto Federativo.

23. Submetida à votação, a proposta foi aprovada com 449 votos favoráveis e apenas 12 votos contrários. Como não houve alteração de conteúdo, **a matéria veio a ser encaminhada à sanção em 15 de julho de 2022**, pelo Ofício n. 460/2022/SGM-P, com a Mensagem n. 17/2022.





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia do Senado Federal  
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

24. Importa ainda destacar, no que tange ao processo legislativo, que **em 14 de julho de 2022 foi promulgada a Emenda Constitucional n. 124, oriunda da Proposta de Emenda à Constituição n. 11, de 2022.**

25. A justificação da PEC tem o seguinte teor:

O Brasil aplaudiu os profissionais da enfermagem, verdadeiros guerreiros da linha de frente na guerra contra a Covid-19. A sociedade brasileira quer valorizar estes profissionais, e por isso o Congresso tem avançado com o piso salarial nacional para enfermeiros, técnicos, auxiliares e parteiras. Com esta proposta emenda constitucional, buscamos dar maior segurança jurídica para esta iniciativa.

De nada irá adiantar aprovar o PL do piso salarial se no dia seguinte ele for suspenso pelos tribunais do País, sob o argumento de vício de iniciativa. Esta seria uma grande frustração, principalmente para os servidores públicos da saúde. Por isso, propomos replicar o arranjo constitucional feito para o piso salarial profissional nacional do magistério: previsto expressamente na Constituição e regulado por lei ordinária.

Com a aprovação desta PEC, haverá segurança jurídica para a plena validade do piso salarial. Nesse sentido, também reproduzindo a sistemática do piso nacional do magistério, transferimos a vigência do piso, em relação aos servidores públicos, para o exercício financeiro seguinte ao da aprovação da lei, de modo que seja possível aos entes federativos ajustar seus orçamentos e adequar os planos de carreiras das categorias profissionais aos novos valores. Tudo em respeito ao princípio federativo.

(...)

26. No parecer de Plenário da PEC, relatado por Sua Excelência, o Senador DAVI ALCOLUMBRE, lê-se ainda:

Entretanto, surgiram algumas dúvidas sobre a validade constitucional de leis ordinárias sobre esse tema, principalmente em relação aos servidores públicos. Não por outra razão, e para afastar toda e qualquer insegurança jurídica passível de entravar a fruição plena desse direito, constitucionalmente assegurado (inciso V do art. 7º da CF), estamos nos manifestando pela constitucionalização constante da Proposta de Emenda à Constituição nº 11, de 2022, em alinhamento com todos os seus subscritores.

27. No Senado, a PEC foi aprovada em primeiro turno com 71 votos favoráveis e uma abstenção (Presidente); no segundo turno, com 72 votos favoráveis e uma abstenção (Presidente). Ambos os turnos ocorreram em 2 de junho de 2022, com quebra de interstício regimental aprovada por unanimidade.





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia do Senado Federal  
**Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET**

28. Na Câmara, a PEC foi considerada admissível no âmbito da CCJC (parecer de Sua Excelência a Deputada BIA KICIS). Constituída Comissão Especial, recebeu parecer de Sua Excelência a Deputada CARMEN ZANOTTO, de cujo teor extrai-se o seguinte:

(...)

Para tanto, a PEC nº 11/2022 inclui os §§ 12 e 13 no art. 198 da Constituição Federal, prevendo que lei federal instituirá o piso salarial nacional dos profissionais já especificados, com a exigência de os entes federativos adequarem, até o final do exercício financeiro em que for publicada a lei federal, a remuneração dos seus cargos ou planos de carreiras, para respeitarem os pisos estabelecidos para todos os enfermeiros, técnicos, auxiliares e parteiras.

O mérito da PEC nº 11/2022 é, enfim, inquestionável, pois, ao consagrar uma luta histórica de tais trabalhadores, possibilitará que uma lei federal – atualmente debatida no Projeto de Lei nº 2.564/2020, ainda em tramitação – estabeleça pisos salariais nacionais condizentes com as necessidades da área de enfermagem, contribuindo para a captação e retenção de bons profissionais, o que repercutirá na qualidade dos serviços prestados pelo SUS.

Por todo o exposto, convicta da importância do SUS e dos valorosos enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares e parteiras de todo o País, sobretudo nos mais de dois anos de enfrentamento da Covid-19, meu voto é, no mérito, pela aprovação da PEC nº 11/2022, na certeza de poder contar com a sensibilidade dos demais Parlamentares desta Comissão Especial para aprovação do piso salarial nacional da remuneração dos profissionais já mencionados.

29. Aprovada na Comissão Especial, a matéria foi a Plenário. A PEC foi aprovada na Câmara, em primeiro turno, com 425 votos favoráveis e 7 contrários; em segundo turno, com 473 votos favoráveis e 9 contrários.

30. **A sessão solene de promulgação da Emenda Constitucional n. 124 ocorreu em 14 de julho de 2022. A promulgação da Lei n. 14.434 ocorreu em 4 de agosto do mesmo ano.**

31. É a síntese do processo legislativo.

### III

#### RAZÕES PARA O INDEFERIMENTO DA CAUTELAR



**SENADO FEDERAL**  
Advocacia do Senado Federal  
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

32. A medida cautelar pleiteada há de ser indeferida, por ausência de *fumus boni iuris*.

33. Em primeiro lugar, é preciso ter em consideração o grande fundamento jurídico que ficou ausente das razões da inicial – justamente porque não seria possível à autora contorná-lo. Trata-se da Emenda Constitucional n. 124, de 2022, que institui piso salarial profissional nacional para as categorias em questão e atribui à lei federal a competência de fazê-lo, e que veio a lume na ordem jurídica **antes** da sanção e promulgação da citada norma ordinária.

34. Com efeito, a aferição dos pressupostos e requisitos de validade de um ato jurídico se dá com fundamento nas regras vigentes ao momento de sua **conclusão**<sup>1</sup> – ou, em outras palavras, no momento em que este ato adentra concretamente o plano da existência. É somente então que se pode examinar, em retrospectiva, se a sua confecção se deu em conformidade com o cabedal normativo aplicável à espécie, porque *tempus regit actum*.

35. Não se está aqui a tratar de constitucionalização ulterior ou superveniente. Na data da promulgação da Emenda Constitucional, não havia ainda lei ordinária a instituir piso salarial profissional para a enfermagem – e, portanto, é impossível sustentar que houvesse inconstitucionalidade da norma.

36. Na data da sanção do projeto de lei n. 2.564/2020, por outro lado, o texto constitucional impunha (como impõe) que fosse instituído o piso salarial **nacional** da enfermagem (e de auxiliares de enfermagem, técnicos de enfermagem e parteiras) por meio de lei emanada do Congresso Nacional – o que afasta a alegação de violação à autonomia dos entes federados.

37. E mais: não o submeteu à reserva de iniciativa – como já não o faz em relação aos pisos salariais de carreiras vinculadas à CLT.

---

<sup>1</sup> Nesse sentido: MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico: plano da validade**. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2022. pp. 56; 58; 69-70.



**SENADO FEDERAL**  
Advocacia do Senado Federal  
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

38. Assim, no momento concreto em que a norma jurídica veio a ter existência (a sua promulgação<sup>2</sup>), a sua iniciativa parlamentar atendia, como atende, perfeitamente, ao disposto no art. 198, §§ 12 e 13, do vigente texto constitucional e não conduz a nenhum agravo à autonomia constitucional de Estados, Distrito Federal e Municípios.

39. Do mesmo modo, a cláusula do art. 198, §13, da Constituição da República afasta a objeção levada a efeito com fundamento no art. 169, §1º, do texto constitucional, já que a Lei sob impugnação apenas fixa o piso remuneratório das categorias.

40. Não se trata, portanto, de norma que promova reajuste – e muito menos revisão geral, como a inicial chega a aventar –, sendo que os entes públicos terão o vigente exercício financeiro para adequar suas previsões orçamentárias, assegurando efetividade ao piso por meio de autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias e inclusão dos numerários nos anexos próprios da lei orçamentária para o exercício financeiro subsequente, além da aprovação de leis específicas para a adequação ao piso nacional.

41. Pela mesma razão, não há nenhuma incidência de vedações do direito eleitoral. Destaca-se, ademais, que a convergência na aprovação da proposta foi tamanha que houve unanimidade no Senado Federal, em todas as suas colorações partidárias, de modo que ninguém poderia ser acusado de se beneficiar, de modo particular, de eventuais impactos positivos da aprovação da proposta.

42. É bom que se diga que a alegação de inconstitucionalidade formal na norma (inexistente, repita-se) estaria limitada à sua incidência aos servidores estatutários, mas não aos trabalhadores contratados pelo regime da Consolidação das Leis Trabalhistas – tema que, na prática, efetivamente constitui o interesse da entidade patronal que funciona como autora na presente demanda.

43. **Isso porque o disposto no art. 7º, inc. V, da Constituição da República, direito constitucional social que constitui parte do acervo originário do texto constitucional, sequer passa pelas discussões travadas à exordia acerca da reserva de iniciativa ou de impacto orçamentário.**

---

<sup>2</sup> Recorde-se o vetusto conceito medieval: [a lei] *rationis ordinatio ad bonum commune, ab eo qui curam communitatis habet, promulgata*. (S.Th., Ia-IIae, q. 90, a. 4, resp.).



**SENADO FEDERAL**  
Advocacia do Senado Federal  
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

44. Ainda, a suposta deficiência de fundamentação do processo legislativo é argumento que não se sustenta, seja sob o ponto de vista estritamente jurídico, seja sob o ponto de vista factual.

45. Em relação aos fatos, como já se demonstrou, o Grupo de Trabalho que conduziu investigação acerca dos impactos financeiros da proposta considerou aceitável e, portanto, adequado, “*um acréscimo de apenas 2,02% da massa salarial anual das organizações contratantes*”, face aos benefícios esperados e ao próprio mérito da questão.

46. A entidade autora, que foi ouvida no processo legislativo, pode não concordar com a decisão amplamente convergente das Casas do Congresso Nacional; contudo, os fundamentos estão dados e são mais que suficientes para a deliberação legislativa.

47. Já em relação ao direito, é preciso rechaçar com veemência a tentativa de reduzir a vontade deliberativa do Congresso Nacional a um juízo de certeza ou de razão de índole científicista, sujeitos a regras de falseabilidade, como requisito de sua validade.

48. As leis – e, *a fortiori*, as emendas à Constituição – estão dotadas de presunção de constitucionalidade. O que legitima a deliberação parlamentar não é a certeza científica ou acadêmica dos seus pressupostos, mas a investidura política de seus membros e a observância dos ritos procedimentais adequados. É o quanto basta, constitucionalmente, para que se crie o direito – porque no CONGRESSO NACIONAL está personificada a comunidade política, que decide com os elementos da informação pública, pelo senso comum, como é próprio da democracia.

49. É justamente em consequência desta legitimação que, no controle de constitucionalidade, a prova de eventual inadequação da norma ao mundo fenomênico deve ser feita cabalmente, acima de qualquer dúvida, sob pena de se substituir a legitimada deliberação política do legislador, investido na representação popular, pela mera convicção pessoal do autor da ação ou de terceiros, que não podem demonstrar factualmente a certeza de seu argumento.

50. Em uma abordagem mais clássica, a prova do fato compete a quem alega. A alegação de violação do mínimo existencial e de inaplicabilidade da reserva do possível,



**SENADO FEDERAL**  
Advocacia do Senado Federal  
**Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET**

destituídas de elementos fáticos concretos, não devem ser sequer consideradas. *Allegatio et non probatio quasi non allegatio.*

51. Concretamente, tem-se que a definição do piso salarial das categorias foi fruto de decisão político-legislativa, constante do mais elevado quórum de deliberação para espécies legislativas (o da emenda à Constituição), associado à elaboração de uma lei ordinária em que houve a devida ponderação quanto aos custos públicos e privados da medida – tanto é assim que o Congresso Nacional reduziu o valor de piso inicialmente proposto por seu autor.

52. A invocação ao disposto no art. 5º da Lei n. 13.874/2019 não pode servir sequer de referência. A uma, porque a lei trata de requisito para edição de atos normativos infralegais por órgãos e entidades da Administração Pública (conceito que não engloba a atuação finalística do Congresso Nacional, conforme o art. 4º do Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967); a duas, porque uma lei ordinária jamais serve de parâmetro para controle de constitucionalidade.

53. Os argumentos de mérito da presente ação direta espelham, com o devido respeito à entidade autora, meras suposições, desprovidas de elementos técnicos que possam assegurar um juízo de certeza acerca dos supostos efeitos *ad terrorem* narrados à inicial. A racionalidade persuasiva do processo legislativo já atribuiu o peso adequado a estas ponderações, quando determinou concretamente o valor do piso salarial.

54. E mais: como sublinhou Sua Excelência, o Senador Davi Alcolumbre, na ocasião do Parecer acerca da PEC n. 11/2022, as eventuais reivindicações justas do setor patronal devem ser alvo de consideração e de negociação pelo Governo e pelo Congresso Nacional na ocasião oportuna – sem que isso possa atrasar a implementação do piso salarial da enfermagem, cuja constitucionalidade é certa e inquestionável. Em outras palavras, são matérias abertas ao debate político, e não engessadas sob o suposto manto da inconstitucionalidade.

55. Importa, ainda, recordar que a primazia da liberdade econômica, dada como regra geral, jamais pode afastar em absoluto o direito fundamental social ao piso salarial – por se tratarem, ambas, de normas constitucionais de igual peso, que devem ser lidas



**SENADO FEDERAL**  
Advocacia do Senado Federal  
**Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET**

em sua concordância prática e em atenção à conformidade funcional. Não faz sentido, enfim, afirmar que o exercício, pelo Congresso Nacional, de uma competência constitucional legítima constitua ingerência indevida (ou constitucionalmente não autorizada) na esfera privada da liberdade econômica.

56. Dessa forma, a inicial não tem fundamentos com peso suficiente para elidir a presunção de constitucionalidade da norma legal impugnada. Há de se indeferir a medida cautelar requerida.

**IV**

**DO PEDIDO**

57. Por essas razões, o SENADO FEDERAL se manifesta pelo **indeferimento da medida cautelar pleiteada**, por ausência de probabilidade do direito invocado (*fumus boni iuris*).

58. Requer, ainda, que todas as intimações sejam feitas em nome dos advogados ora signatários e, ainda, da ADVOCACIA DO SENADO FEDERAL.

59. Nestes termos, pede deferimento.

Em 24 de agosto de 2022.

(ASSINATURA ELETRÔNICA)  
HUGO SOUTO KALIL  
Advogado do Senado Federal  
OAB/DF 29.179

(ASSINATURA ELETRÔNICA)  
GABRIELLE TATITH PEREIRA  
Coordenadora do Núcleo de Assessoramento  
e Estudos Técnicos – NASSET  
OAB/DF 30.252



**SENADO FEDERAL**  
Advocacia do Senado Federal  
**Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET**

*(ASSINATURA ELETRÔNICA)*  
FERNANDO CÉSAR CUNHA  
Advogado do Senado Federal  
Coordenador-Geral do Contencioso  
OAB/DF 31.546

*(ASSINATURA ELETRÔNICA)*  
THOMAZ HENRIQUE GOMMA DE AZEVEDO  
Advogado-Geral do Senado Federal  
OAB/DF 18.121